

# 美國甘迺迪政府對寮國內戰之認知與對策

鄧育承

台灣國際研究協會理事

## 摘要

美國總統甘迺迪就任後，將國家安全會議調整為「總統量身訂製」的幕僚決策圈，由受信賴的幕僚團隊向總統提供建議。因此，本論文以官僚行為模式為研究途徑，欲檢視：(1) 甘迺迪對國安會革新之動機與調整；(2) 甘迺迪政府決策官僚對於「寮國內戰」之認知；(3) 未達成停火協議時，軍方決策官僚對於軍事干預之歧見。本論文主張甘迺迪、國務卿魯斯克以及其他決策官僚認為寮國內戰，可透過 1962 年日內瓦會議的寮國中立化得到緩解，強調外交談判優先於軍事干預，挽救美國與其盟邦在印度支那的頹勢。然而，陸軍參謀長德克將軍、空軍參謀長懷特將軍以及海軍參謀長伯克上將對於在談判破局後，美國應該如何進行干預卻沒有達成共識。本研究發現，寮國的中立係大國安排下所進行，寮國內部並未達成共識，『日內瓦會議』下的寮國中立僅是甘迺迪在印度支那困境下的背水一戰。

**關鍵詞：**甘迺迪、國家安全會議、寮國、官僚行為模式、中立

## 壹、緒論

1961 年 1 月 20 日，美國總統甘迺迪 ( John F. Kennedy ) 就任總統時，國際主要關切西歐以及柏林。在東南亞的發展上，甘迺迪也承接處理寮國內戰 ( Laotian Civil War ) 問題，其中包括美國在印度支那 ( Indochina ) 地區所投入的反共產勢力、由蘇聯以及中國所支持巴特寮 ( Pathet Lao ) 與中立勢力 ( neutralist forces ) 之角力。此外，「胡志明小徑」( Ho Chi Minh ) 的建立，從寮國和柬埔寨延伸而下，穿越南越的西部邊界，使中南半島局勢更加複雜緊張 ( Ely, 1990: 1093-1109 )。事實上，寮國於 1954 年因日內瓦停戰協定成為一個獨立國家後，國內三強鼎立，包括有中立派、共產主義以及保皇派，導致衝突不斷。涉入寮國內戰的外部勢力來自於英國、法國、美國、中國以及俄羅斯 ( 陳鴻瑜，2017 : 106-108 )。因此，在冷戰時期，寮國是東西方陣營在爭取其內部支持所進行的一場代理人戰爭。

在探究甘迺迪外交政策時，會關注國家安全會議 ( National Security Council, NSC, 國安會 ) 在外交決策上扮演的角色。1947 年，美國國會依照『國家安全法』( *National Security Act* ) 建置國安會，其主要目的是希望在二戰後，更有效地協調外交政策。然而，國安會、組織架構、內部人員編制以及角色定位都與總統態度息息相關。簡言之，國安會係研究總統決策風格中，一個非常重要的環節。甘迺迪是美國二戰後，第一位將國安會成員納入個人團隊的總統，打造成一個更小、更靈活的政策顧問小組，使國安會在外交決策上的運作更加具有彈性 ( Gans, 2019: 20-24 )。

甘迺迪不同於前任艾森豪 ( Dwight D. Eisenhower ) 總統，其認為總統需要主導外交事務，在政策制定上不應該被制約。因此，甘迺迪不僅希望能夠擺脫一個強勢的國務卿，更希望能對繁瑣的官僚體制進行革新。首先，在國務卿的人選上，任命對其忠誠且順從的魯斯克 ( Dean Rusk )，這樣的任命有利於國務院支持白宮外交政策上的制定與推動。再者，甘迺迪認為艾森豪所領導的國安會，官僚體制色彩濃厚，無助於外交政策的落實。在這一點上，甘迺迪的目標並非是消滅國安會體系，而是保留基本結構與人員配置，譬如總統國家安全事務助理 ( Assistant to the President for National Security

Affairs) 及其工作人員。甘迺迪任命彭岱 (George Bundy) 為國安會顧問，將國安會轉型為一個能夠迅速回應總統需求的單位 (Preston, 2010)。上述決策官僚，儼然形成一個決策圈，主導決策過程，更有效地協調和整合國家的外交和安全政策。

有鑑於此，本論文透過官僚行為研究途徑，欲檢視：(1) 甘迺迪對國安會革新之動機與調整；(2) 甘迺迪政府決策官僚對於如何處理「寮國內戰」之認知；(3) 未達成停火協議 (cease-fire) 時，軍方決策官僚對於軍事干預之歧見。本論文假設甘迺迪、魯斯克以及其他決策官僚認為寮國內戰，可透過支持寮國中立化的安排機制得到解決，首先由日內瓦協議設立的「國際監督控制委員會」(International Commission for Supervision and Control, ICC)，介入並敦促停火，呼籲撤回外國軍隊，維護寮國中立國地位。然而，雖然寮國成為一個中立國家，係大國安排下所進行，寮國內部並未凝聚成共識，甘迺迪外交談判優先於軍事干預的策略，主要是希望能夠贏得盟邦信心，挽救西方世界在印度支那的頹勢。

## 貳、國安會之變革：甘迺迪的領導統御與治理

甘迺迪被視為是美國總統自由派代表，也是美國歷史中首位信奉天主教的總統，過去曾經參加第二次世界大戰。就任美國第 35 任總統之前，甘迺迪除了擔任眾議院議員外，也曾擔任參議員。他在從政之前，出過兩本書籍，字裡行間透露出他對世界格局的認識；在歐洲訪問後，又出版《英國為何沉睡》(Why England Slept)，他認為『慕尼黑協議』(Munich Agreement) 並非國家意志不堅定，而是未能做好適當的軍事準備 (proper military provision) 的自然結果 (Kennedy, 1940)。另外，後來，在《當仁不讓》(Profiles in Courage) 一書中，他對政治的權謀有了明確的看法，表示有時權宜之計是為了穩住權力，如果能夠獲得政治資本，使政治家能夠在緊要關頭能夠負責任地行事，那麼這些應變措施是合理的 (Kennedy, 1956)。甘迺迪過去的參眾兩院議員歷練，從軍經驗以及歐洲的生活經驗對塑造總統的領導統御都有著深遠的影響。

美國學者 Barber ( 2009 ) 對總統性格見解獨到，他將甘迺迪的性格歸類成主動-積極型 ( active-positive category )，此類型的總統自尊心高並以結果為導向，傾向透過自信、愉悅、樂觀的態度心情行使權力，謀求人民福祉，必要時會放棄個人立場。Neustadt (1990) 認為總統除了憲法所賦予的權力之外，還可以透過個人魅力、聰穎或人脈關係... 等非正式的權力。總統的任期更像是談判與協商的過程，其中總統最顯著的權力莫過於「說服力」( power to persuade )。他認為甘迺迪是一個喜歡思想交流的領導人，非政治情感操弄的領導人。如同甘迺迪在面對全球中立主義及左派 ( leftists ) 時，他所展現出的外交立場，在操作層面上非常細膩，完全與西方陣營不同。

艾森豪時期的國安會組織遭受批評，認為國安會花太多時間在討論書面文件，而如此龐大的制度化的組織，卻過於依賴規劃委員會 ( Planning Board ) 與執行協調委員會 ( Operation Coordinating Board )。類似的抨擊可追溯至 1959 年，參議員傑克遜 ( Henry M. Jackson ) 的抨擊，表示艾森豪的國安會組織並沒有制定足夠廣泛的戰略，投入足夠的資源來贏得冷戰。美國一般社會大眾與國會僅能從開會後所留下的零碎的訊息來認識國安會組織，美國無法有一個一致性的國家計劃，說明美國如何在冷戰中生存。因此，傑克遜設立「國家政策機構小組」( Subcommittee on National Policy Machinery )，也稱作傑克遜委員會，對國安會組織進行檢討 ( Henderson, 1988 )。

不過，從另一角度來看，傑克遜委員會認為，國安會組織應直接回應總統的需求，未來發展應著重「去制度化」( deinstitutionalize ) 與「人性化」( humanize )，並提出九項建議，其中包括：成立新的決策小組取代規劃委員會、廢除執行協調委員會以及人事縮編等等<sup>1</sup> ( Falk, 1964: 427-28 )。甘迺

<sup>1</sup> 具體九項建議包括：( 1 ) 國安會應鬆綁既有的國安會議，只有在重大議題時，匯報總統並提供建議；( 2 ) 國安會應向總統提供其他行動方案選項及其內涵，供總統參考做出決定；( 3 ) 國安會對出席會議人員應嚴格控管，僅限特定高階官員參與，並保留相關的決策的書面記錄；( 4 ) 未來將成立新的決策小組，取代規劃委員會，主要任務係針對總統或其他部會所提出之政策倡議進行評析，而非部門協商以及凝聚共識。此外，可以透過非正式工作小組的方式，廣納其他部會賢才齊聚一堂，集思廣益；( 5 ) 總統在制定國家戰略時，需要仰賴國務卿專業知識，包括政治、軍事、經濟與其他關鍵因素，俾利政策

迪就任總統後，接受傑克遜委員會的建議，任命彭岱出任國安會顧問，其團隊人數不超過 12 人，將國安會打造成一個精緻且靈活的團隊，符合總統個人需求的決策機制。不同於艾森豪強調國安會制度化的建立，甘迺迪更傾向以專業為導向，透過非正式/ 臨時工作小組，與其他官員進行對話，深化外交議題的廣度。因此，為避免艾森豪時期規劃與執行協調委員會的落差，甘迺迪將國安會調整為「總統量身訂製」的幕僚決策圈，由受信賴的顧問團隊向總統提供國家安全問題信息，並協助修改、增補以及檔號命名<sup>2</sup>( Nelson, 1991: 6 )。

綜合上述文獻，甘迺迪對於艾森豪時期的國安會的組織過於僵化，政府決策過程缺乏彈性，無法有效迅速面對詭譎多變的冷戰環境。筆者認為甘迺迪對艾森豪組織行為的批評，完全是回應 Bendor 與 Hammond( Bendor & Hammond, 1992: 313 ) 對 Allison 與 Zelikow 的評論，認為組織行為模式( organizational model ) 下的日常程序( routine ) 帶有約束性的影響。然而，Allison 與 Zelikow(1999) 的官僚行為模型( bureaucratic model )，將外交決策的產出視為決策官僚議價( bargaining game ) 後的結果。在官僚行為模型中，Janis ( 1982 ) 表示幕僚決策圈中同質性越高，決策人數約 6-12 人，就會形成「小團體迷思」<sup>3</sup> ( groupthink )。上述概念上的歸納，皆與甘迺迪領導統御特性吻合；接下來，筆者再依循官僚行為作為研究途徑，試圖找出決策官僚對於「寮國內戰」之歧見，強化論文說服力。

---

一致性之維持。國安會是否能成功運作，國務卿的角色至關重要；( 6 ) 國安會將廢除執行協調委員會，未來跨部會執行的政策將由特定官員、部門或非正式跨部會工作小組所承擔；( 7 ) 國安會幕僚需要進行人事縮編，應在體制外建置總統幕僚團隊，協助提供訊息、政策倡議，並找出規劃與執行之落差，協助行政首長；( 8 ) 原國家安全資源局( The National Security Resources Board ) 主席於國安會的席次將由民防與國防動員辦公室( Office of Civil and Defense Mobilization ) 取代；( 9 ) 應於國安會外，編列預算經費，俾利國安會意見之整合。

<sup>2</sup> 在甘迺迪時期，總統決策不再被記錄為立場文件的一部分，而是被記錄在國家安全行動備忘錄( National Security Action Memoranda, NSAMs )，這通常反映出當前的問題及甘迺迪所做的決定( Falk, 1964: 431 )。

<sup>3</sup> 小團體迷思最明顯的症狀是猶豫、搖擺不定、不確定感以及每當決策成為焦點時，會出現的急性情緒壓力的跡象。他們通常會誇大特定決策所帶來的正面的後果，而忽略負面的後果( Janis, 1982 )。

## 參、甘迺迪政府對「寮國內戰」之認知

1954 年 7 月 21 日，『日內瓦停戰協定』( *International Geneva Accord* ) 的簽署結束長達將近八年的印度支那戰爭 ( First Indochina War )，對寮國的政治格局和國家發展產生了深遠影響。在簽署協定後，寮國雖獲得獨立成為中立國，但是巴特寮實質佔領寮國北部的 Sam Neu 與 Phong Saly 兩個省份，並與越共接觸頻繁，造成內部動亂。在往後的三年多的時間，寮國政府也試圖將巴特寮與這兩個省份納入國家社會中，但是都宣告失敗。1957 年 12 月，巴特寮與寮國政府達成『萬象協議』( *Vientiane Agreements* )，同意將 Sam Neu 與 Phong Saly 兩個省份轉交給寮國政府。此後，巴特寮獲准組成一個合法的政黨，即「Neo Lao Hak Xat」，其兩位領袖加入了國家聯合政府。同時，巴特寮軍隊也被整併到寮國皇家軍隊 ( Czyzak & Salans, 1963: 301 )。

在接下來的時間裡，寮國政府與「Neo Lao Hak Xat」之間的政治摩擦持續存在，巴特寮最終採取了軍事行動。1959 年 5 月，一支巴特寮的營叛變並開始對政府軍進行游擊活動。到了 1959 年 7 月，巴特寮已經發動叛亂，開始接收來自北越的大量秘密支持。1960 年 8 月，寮國傘兵上尉貢勒( Kong Le ) 發動政變奪取寮國首都永珍，國會解散。富馬 ( Souvanna Phouma ) 親王為維持中立政府，組建了一個新內閣。然而，以反共為名的諾薩萬( Phoumi Nosavan ) 將軍在寮國南部成立了一個「政變反對委員會」( counter coup état Committee )，隨後佔領永珍，富馬總理逃往柬埔寨。因此，歐謨( Prince Boun Oum ) 親王於是在永珍成立了一個親西方的政府。富馬親王後來在寮國中北部川壩省 ( Xiangkhouang ) 重新建立了他的政府。1960 年底，寮國爆發了全面的內戰，巴特寮與富馬政府合作，除了從北越得到大量增援外，也從蘇聯獲得軍事補給。歐謨親王所領導的政府被視為寮國的合法政府，因為其獲得寮國國王、國民大會以及大多數西方大國承認和支持 ( Czyzak & Salans, 1963: 301-302 )。

筆者認為，在冷戰格局下，美國如火如荼地在世界進行反共運動，東南亞條約組織 ( Southeast Asia Treaty Organization, SEATO ) 就是中南半島最

典型的集體安全組織<sup>4</sup>。此外，法國在遠東的軍事和政治實力逐漸式微，地方民族主義意識高漲，尋求獨立呼聲不斷，這也提供蘇聯與中國共產黨陣營介入國內政治的考量之一。另外，1955年4月所召開的萬隆會議(Bandung Conference)尊重民族獨立以及政治主權，強化中立外交的原則。美國對其盟友的態度(如：泰國)，亦或是蘇聯與中國共產黨對北越的支持，迫使寮國根據亞洲新興的權力格局重新調整其外交政策。事實上，寮國獨立後的內政發展，也如實的反映國際間三種勢力的對抗。因此，關鍵決策者對於事件的認知有助於釐清其最值得關切的議題為何？做決策之前的行動或聽取意見都有助於吾人更進一步了解決策者的思維。

1961年1月19日，在一份甘迺迪的備忘錄中<sup>5</sup>，主要討論美國未來不需要對寮國做出承諾。甘迺迪拜訪艾森豪團隊詢問其國務卿赫特(Christian A. Herter)：「若是寮國受到共產主義威脅，該政府啟動東南亞條約組織，美國該不該介入？赫特明確地表示：「應該這樣做，這是瓶中之塞(the cork in the bottle)，如果寮國倒下，那麼泰國、菲律賓，當然還有蔣中正都會受到影響」。艾森豪也表示：「我們應該介入」。甘迺迪接著問：「共產黨能夠以更大的力量介入？」。艾森豪表示：「這取決於他們是否願意看到戰爭擴散」。國防部長蓋茲(Thomas S. Gates)回答：「美國有這個能力，使用某些飛機，可以將太平洋地區的12,000名士兵和供應品的運輸時間從17天縮短到12天，並從沖繩運輸海軍陸戰隊」(FRUS, 1961-63a: 7)。

魯斯克在其回憶錄中回顧起當天的對話，表示艾森豪提出兩項具體的建議：(1) 不要給予中國共產黨外交上的承認(don't extend American recognition to Red China)；(2) 如果可能的話，與其他國家派遣美軍至寮國；如果必要的話，單獨派遣美軍至寮國(put American troops into Laos, "with others if possible, alone if necessary")。然而，魯斯克表示，他與甘迺迪都不認為需要對寮國做出軍事承諾，傾向透過政治談判方式來處理寮國內戰問

<sup>4</sup> 由於艾森豪政府對於1954年7月21日所達成之『日內瓦停戰協定』感到不滿，拒絕在日內瓦最後宣言上簽字。1954年9月，成立東南亞條約組織，採集體安全的杜絕再次侵略的行為。

<sup>5</sup> 當時甘迺迪尚未就任總統。

題；也就是說，由英國與蘇聯擔任共同主席，邀請北越出席寮國會議 ( Laos conference of 1961-1962 )，美國、北越與法國都撤出寮國，使寮國非武裝化。美國希望達成一項協議，使寮國維持中立與獨立，成為東南亞的「和平之島」( island of peace )，在北越、泰國與柬埔寨形成緩衝的一個中立國家 ( Rusk, 1990 )。

甘迺迪個人助理史列辛格 ( Arthur M. Schlesinger Jr. ) 總結 1 月 19 日的會議，表示艾森豪希望透過東南亞條約組織介入寮國內戰，但是英國與法國卻不希望透過東南亞條約組織介入。史列辛格回憶，艾森豪認為若寮國落入共產主義，美國將無法說服泰國、柬埔寨以及南越一起行動。屆時，作為最後的絕望之舉，艾森豪願意單方面採取行動 ( Schlesinger, 1965 )。筆者認為，根據 FRUS 資料以及魯斯克與史列辛格的回憶錄透漏，艾森豪及其內閣認為美國應該透過集體安全組織進行干預，也不排除美方單獨干預的可能性。此次的會議被甘迺迪與核心幕僚成員視為艾森豪政府支持對寮國進行軍事行動的訊息。

然而，甘迺迪的國防部長麥納馬拉 ( Robert McNamara ) 回憶起當天的會議，卻說：「針對寮國的問題，艾森豪建議美國不要採取單方面的行動」。麥納馬拉提及美國如何能夠防止共產主義滲透寮國政治，艾森豪並沒有直接回答甘迺迪的問題，僅給了一個拼湊的訊息。他對會議的總結與甘迺迪、魯斯克與史列辛格截然不同，艾森豪僅明確表示，「如果寮國失守，以長遠來看，我們將失去整個東南亞」( McNamara, 1996 )。

Greenstein 與 Immerman ( 1992: 583-84 ) 對本次會議做出分析，進一步表示對訊息的錯誤知覺 ( misperception ) 與溝通不良 ( miscommunication ) 也常發生在人類的生活中，這凸顯組織諮詢和決策討論的重要性，盡可能確保參與者談論的是同一點，因此可以在會議結束時達成共識的理解。筆者認為，卸任總統與繼任總統在交接業務時，盤點業務是上任前的暖身操。關鍵決策官僚在離開前需要再次核對訊息，維持訊息傳遞之一致性。

除了在訊息傳遞上做出評論外，Rust ( 2014 ) 從公開的外交 ( overt diplomacy ) 與秘謀的政治行動 ( covert diplomacy ) 來探究寮國的政治生態。1954 至 1960 期間，艾森豪透過美國駐寮國大使館以及駐永珍中央情報局



( Central Intelligence Agency, CIA ) 干涉富馬組成一個中立政府。艾森豪甚至授權中央情報局協助建立「國家利益辯護委員會」( Committee for the National Interests, CDNI )，於 1958 年夏天，策劃富馬內閣垮台，使其無法出任首相。1959 年，諾薩萬推翻富馬，由培·薩納尼空( Phoui Sananikone ) 出任首相。艾森豪總統時期，支持反共政治領袖，美國長期的介入是削弱非共產勢力的動力。

#### 肆、甘迺迪推動中立寮國的政策意涵

1961 年 3 月 23 日，甘迺迪在全國電視機前，解釋巴特寮於 1960 年 8 月、1960 年 12 月和 1961 年 3 月控制寮國的範圍的情況。甘迺迪表示，美國將「強烈而毫不保留地」( strongly and unreservedly ) 支持「寮國成為一個與任何外部勢力或一組勢力不結盟、不威脅任何人、不受任何支配的中立和獨立國家」( the goal of a neutral and independent Laos, tied to no outside power or group of powers, threatening no one, and free from any domination )。若是外部的共產主義持續滲透寮國，美國與東南亞條約組織的盟友將做出回應。甘迺迪表示，美國支持「建設性的談判」，贊成英國安排停火協定後，召開寮國國際會議 ( FRUS, 1961-1963b: 39 )。

彭岱對於如何實踐一個中立的寮國有獨特的見解，並對當前寮國政治人物做出分析。美國與東南亞條約組織傾向支持歐謨政府或反共立場強烈的政治人物，蘇聯則將富馬視為合法政府，並得到英國、法國以及其他西方國家的支持。然而，泰國與越南官員並不信任富馬，視其為軟弱的領導人，甚至可能成為共產黨的同路人。在談判的過程中，唯一的寮國人就是西薩旺·瓦達納國王 ( King Svang )，其對泰國以及越南官員皆不信任，有可能遭受蘇聯的反對，但他了解寮國的人民以及寮國領導人。據推測，富馬將會入閣，但不擔任部長職務，平衡共產勢力的人選。諾薩萬將軍及其他成員應繼續留任目前職務，同時也應將薩納尼空納入人選考量。歐謨可出任副總理，或無任所職務。如果共產黨堅持要求富馬之外的其他代表，人選可能會是貢勒上校或是巴特寮領導人蘇發努馮 ( Souphanouvong ) 親王 ( FRUS, 1961-

1963c: 47 )。

彭岱進一步指出，一個中立的寮國，應避免積極捲入任何一個國家內政。此外，若中立狀態允許相互爭奪外部影響力，會發展成類似 1946-1947 年捷克斯洛伐克 ( Czechoslovakia ) 的不穩定狀態，而非奧地利的中立狀態。在這一點上，寮國中立發展的重點應著重於「積極不結盟」( actively unaligned Laos ) 的原則上，否則東南亞條約組織成員國 ( 包括柬埔寨 )，更加傾向一個分裂的寮國，只要寮國南部不被共產主義所控制，皆屬可接受的範圍。彭岱點出一個核心的問題，中立與不結盟概念上的含糊不清，若是談判無法使寮國成為中立國家，我們僅能退而求其次維持一個分裂的寮國，將共產黨集結在寮國北部，而將非共產主義者聚集在南部 ( FRUS, 1961-1963c: 47 )。

然而，美國在寮國停火談判上，也強化與東南亞條約組織的合作關係。除非近期軍事行動擴大，否則美國不考慮透過聯合國採取行動。彭岱認為，美方應已政治談判為優先，並透過東南亞條約組織成員國進行反制行動。雖然各類型的草案決議在聯合國安全理事會或大會上能夠發揮功效，這一類的決策應排在東南亞條約組織之後，以避免蘇聯制約東南亞條約組織。事實上，未來寮國的發展，取決於美方對越南的政策的成功與否，若美國在越南取得成功，寮國的局勢也會好轉。若是美國在越南失敗，美方在寮國中立的安排以及在泰國和東南亞其他地區的地位都將崩潰 ( FRUS, 1961-1963c: 47 )。

筆者認為，甘迺迪政府對寮國內戰外交政策的基調是明顯的，亦即軍事目標支持政治目標。然而，問題是在這樣的基調下，軍方決策官僚對於談判破裂後，美方應如何因應係接下來討論的重點。事實上，軍方決策官僚對於如何因應談判破裂後的軍事干預，存在不同的意見。在 1961 年的備忘錄中，軍方決策性官僚對於軍事干預的爭辯 ( FRUS, 1961-1963c: 47 )，如表 1 所示：

表 1：軍方決策官僚之爭辯

決策官僚	職位	立場
德克將軍	陸軍參謀長	對“共產黨”人士發出最後通牒，要求在 48 小時內停火，並同時將東南亞條約組織的軍隊部署到泰國，沿著與寮國交界的邊境對準關鍵通訊中心，如永珍、巴克山 ( Paksane ) 和沙灣納吉 ( Savannakhet )，以及通過圖蘭 ( Tourane ) 進入越南南部。此外，建議將空軍部署到泰國和越南南部，以及在寮國附近部署航空母艦打擊群，以便如果最初的行動未能產生停火，東南亞條約組織的地面部隊就可以直接干預寮國。
懷特將軍	空軍參謀長	在東南亞大陸上對寮國進行地面部隊干預將是一種“錯誤的部署” ( maldeployment )。因此，如果 48 小時的最後期限未能產生停火，建議將美國的空軍力量部署到寮國，對抗巴特寮和寮國軍事集中地。如果這些行動仍然未能實現停火，建議透過空軍和海軍壓制河內和南中國。如果上述建議未奏效，建議襲擊河內，雖然這意味著與中國爆發戰爭，如果美國決心在東南亞採取果斷行動並避免韓戰的錯誤，應採取更果斷的行動。
伯克上將	海軍參謀長	立即在泰國和南越登陸美國部隊，於 48 小時內將他們移至寮國，以保護關鍵人口中心。如果遭受攻擊，美國軍隊可以進行反擊，但不能“對北越或共產中國構成直接威脅”。如果無法達成停火，主張對巴特寮空襲。如果北越或中國軍隊進行報復，美國應升級行動並正面還擊。

筆者認為，甘迺迪決策官僚對於談判破局後，美國應該如何進行干預卻沒有達成共識。若是說甘迺迪對於寮國內戰有高度的掌握，類似破局後的因應措施，軍方決策官僚應該已經沙盤推演，做出最好的決策。然而，經過 FRUS 解密資料的爬梳後，吾人可以更加確認甘迺迪軍方決策官僚對於如何進行軍事干預抱持不同的看法。

## 伍、結論

甘迺迪就任內最大的特色係將國安會組織進行改組，不但廢除規劃委員會與執行協調委員會外，也對人事進行縮編。相較於艾森豪時期的層級的權責劃分、參謀作業分層負責，甘迺迪的國安會完全是為「總統量身訂製」的幕僚決策圈，直接聽命於總統，使國安會更像一塊回音板。

1954 年 7 月 21 日，《日內瓦停戰協定》簽署後，寮國進入了協定涉及寮國的獨立、中立、國際監察、外國軍事存在...等多方面的議題。在這段時間內，寮國成為冷戰時期的地緣政治競爭的前線，魯斯克願意透過「國際監督控制委員會」使寮國維持中立。然而，在越共不願意撤退的情況，美國持續支持寮國，對抗巴特寮與越南人民軍。

寮國在美國的授權下成為中立國，境內卻無法真正的非武裝化，寮國的中立在東南亞也算是一個顯著值得關注的例子。此外，甘迺迪決策官僚強調外交談判優先於軍事干預，但是對於談判破裂的因應決策選項似乎沒有一套完整的方案。若要說甘迺迪對寮國的外交政策具有一致性，似乎很難讓政治學者相信。

## 參考文獻

- 陳鴻瑜，2017。《寮國史》。台北：台灣商務印書館。
- Allison, Graham T., and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison Wesley Longman.
- Barber, James D. 2009. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. New York: Pearson Education.
- Bendor, Jonathan, and Thomas M. Hammond. 1992. "Rethinking Allison's Models." *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2, pp. 301-22.
- Czyzak, John J., and Carl F. Salans. 1963. "The International Conference on the Settlement of the Laotian Question and the Geneva Agreements of 1962." *American Journal of International Law*, Vol. 57, No. 2, pp. 300-17.
- Ely, John Hart. 1990. "The American War in Indochina, Part II: The Unconstitutionality of the War They Didn't Tell Us About." *Stanford Law Review*, Vol. 42, No. 5, pp. 1093-1148.
- Falk, Stanley L. 1964. "The National Security Council under Truman, Eisenhower, and Kennedy," *Political Science Quarterly*, Vol. 79, No. 3, pp. 403-34.
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1961-63a. "Notes of Conversation Between President-Elect Kennedy and President Eisenhower" Laos Crisis, Vol. XXIV, Doc.7 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v24/d7>) (2024/2/26)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1961-63b. "Editorial Note" Laos Crisis, Vol. 24, Doc. 39 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v24/d39>) (2024/2/26)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1961-63c. "Memorandum From the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Kennedy" Laos Crisis, Vol. 24, Doc. 47 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v24/d47>) (2024/2/26)
- Foreign Relations of the United States (FRUS). 1961-63d. "Editorial Note" Laos Crisis, Vol. 24, Doc. 76 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v24/d76>) (2024/2/26)
- Gans, John. 2019. *White House Warriors: How the National Security Council*

- Transformed the American Way of War.* New York: Liveright Publishing Co.
- Greenstein, Fred I., and Richard H. Immerman. 1992. "What Did Eisenhower Tell Kennedy about Indochina? The Politics of Misperception," *Journal of American History*, Vol. 79, No. 2, pp. 568-87.
- Henderson, Phillip G. 1988. *Managing the Presidency: The Eisenhower Legacy: From Kennedy to Regan.* New York: Routledge.
- Janis, Irving Lester. 1982. *Group Think.* Boston: Houghton Mifflin.
- Kennedy, John F. 1940. *Why England Slept.* New York: Wilfred Funk.
- Kennedy, John F. 1956. *Profiles in Courage.* New York: Harper & Brothers.
- McNamara, Robert S. 1996. *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam.* New York: Vintage Books.
- Nelson, Anna K. 1991. "President Kennedy's National Security Policy: A Reconsideration." *Review in American History*, Vol. 19, No. 1, pp.1-14.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Regan.* New York: John Wiley & Sons.
- Preston, A. 2010. "A Fine Balance: The Evolution of the National Security Adviser," in Joseph R. Cerami, and Jeffrey A. Engel, eds. *Rethinking Leadership and "Whole of Government" National Security Reform: Problems, Progress, and Prospects*, pp. 12-48. Carlisle, Pa.: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Rusk, Dean. 1990. *As I Saw It.* New York: W. W. Norton & Co.
- Rust, William J. 2014. *So Much to Lose: John F. Kennedy and American Policy in Laos.* Lexington: University Press of Kentucky
- Schlesinger, Arthur M. Jr. 1965. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House.* London: Andre Deutsch.

# John F. Kennedy and American Foreign Policy: Leading Bureaucrats' Perception and Response towards the Civil War in Laos

Yu-Cheng Teng

*Council Member, Taiwan International Studies Association, Taipei, TAIWAN*

## Abstract

After President John F. Kennedy took office, he restructured the National Security Council (NSC) into a "presidentially tailored" inner circle of counselling, consisting of a trusted team of advisers providing recommendations to the President. This article adopts a bureaucratic behavior approach to examine: (1) the reform of the NSC under Kennedy; (2) the leading bureaucrats' perceptions towards the Civil War in Laos; and (3) the bureaucratic conflicts regarding military intervention for cases when a cease-fire agreement failed. This article argues that President Kennedy, Secretary of State Dean Rusk, and other decision-makers believed that the architect of the neutral Laos at the 1962 Geneva Conference could ease tensions in the Civil War in Laos. Since the U.S. and her allies did not gain the upper hand over the spread of Communism in Indochina, they preferred diplomatic negotiations to military intervention. In addition, Army Chief of Staff, General George H. Decker, Air Force Chief of Staff General, Thomas D. White, and Chief of Naval Operations Admiral Arleigh A. Burke failed to reach a consensus on how the U.S. should intervene following the breakdown of negotiations. This article has found that the Laos' neutral status was arranged by the great powers and this was unfortunately the result of the Civil War in Laos. The neutrality of Laos under the Geneva Conference of 1962 was seen as a last-ditch effort by Kennedy to reverse the downward trend of politics in Indochina.

**Keywords:** Kennedy, National Security Council, Laos, bureaucratic politics, neutrality